

Lausunto kuntalain kokonaisuudistuksesta/Pälkäneen kunta

58/00.04.00/2014

KH § 199

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kuntien lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta koskien kuntalakiä. Lausunto tulee antaa sähköpostilla 26.8.2014 mennessä.

Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvaisi vuoden 1995 kuntalain ja olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Lausunnossa pyydetään lausumaan ainakin seuraavista asioista:

- kunnan toiminnan käsitteestä (6 §)
- kunnan tehtäviä, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevista ehdotuksista (7-9 §)
- kuntatalousohjelmasta (12 §)
- kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §)
- valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku);
- kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisoititavoista (31, 34 ja 38 §)
- alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §)
- kuntastrategiasta (39 §)
- kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja 41 §)
- johtajasopimuksesta (43 §)
- omistajaohjausta ja kuntakonsernin johtamista koskevista ehdotuksista (6 §, 47 -49 §)
- kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku)
- luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.)
- päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §)
- sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (85 §)
- kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.)
- otto-oikeuden rajaamisesta kunnanhallitukselle (93 §)
- toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99 - 101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §)
- alijäämän kattamisvelvollisuudesta määrääjassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §)

- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kunta-yhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §)
- tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §)
- tilintarkastuksesta (123 §)
- tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §)
- kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku) sekä
- lakiluonnoksen rakenteesta ja siirtymäsäännöksistä.

Valmistelu ja lisätiedot:

Janita Koivisto, vs. kunnanjohtaja

p. 040 573 6390, janita.koivisto@palkane.fi

Ehdotus

Vs. kunnanjohtaja:

Pälkäneen kunnan kunnanhallitus antaa kuntalakiluonnoksesta seuraavan lausunnon lausuntopyynnössä esitettyjen asiakokonaisuuksien/sää-dösesitysten mukaisesti:

Kunnan toiminnan käsitteestä (6 §); pykälän perusteluissa todetaan mm. ”Kuntalaissa omaksuttaisiin laaja näkökulma kunnan toimintaan ja muun muassa kunnan johtamista ja omistajaohjausta sekä soveltuvin osin osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuntaan tässä laajemmassa merkityksessä. Kuntaa ja sen toimintaa tulisi johtaa kokonaisuutena organisoitumismuodoista riippumatta”. Lakiin esitetty kunnan toiminnan käsitteen laajentaminen koskemaan kuntakonsernin toimintaa, yhteistoimintaa jne. on looginen ja perusteltu.

Kunnan tehtävät, järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamista koskevat ehdotukset (7-9 §): on hyvä, että lakiesitykseen on avattu ja määritelty järjestämis- ja tuottamisvastuu. Sen sijaan järjestämisvastuusta automaattisesti seuraavaa rahoitusvastuuta joudutaan todennäköisesti tarkastelemaan uudelleen sote-rakennelakiratkaisun myötä.

Kuntatalousohjelmasta (12 §); Lakiluonnokseen esitetty kuntatalousohjelma on uudistuksena oikeansuuntainen toimenpide hyvä ja erinomainen väline kuntien tehtävien, talouden ja rahoitusaseman tarkasteluun. Kuntaliitto on kuitenkin 26.5.2014 esittänyt arvion, että se ei juurikaan poikkea käytössä olleesta peruspalveluohjelman valmistelusta. Kuntaliiton näkemystä mukaillen, valtion vastuulla olevasta perustuslain mukaisesta rahoitusperiaatteesta eli kunnille osoitettujen tehtävien ja rahoituksen tasapainosta tulisi laatia yleisesti hyväksytty mekanismi. Kuntatalousohjelmaan on esitetty sisältyväksi euromääräinen rajoite kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Tämän euromääräisen rajoitteen lopullisesta laskentamekanismista riippumatta sen toimivuuden kyseenalaistaa se, että valtion ja Kuntaliiton näkemykset uusien tehtävien kustannusvaikutuksista ovat usein olleet merkittävästi eriäviä. Myös kustannusvaikutusten arviointi edellyttäisi yhteisempää menettelytapaa. Kuntatalousohjelmassa siinä tulisi selkeästi ottaa kantaa niihin asioihin, joihin kuntien/yksittäisen kunnan tulee puuttua tulevaisuudessa. Tämä olisi hyvä mainita myös pykälässä.

5. mom.: Kuntatalousohjelma tulee valmistella yhteistyössä VM:n ja Kuntaliiton kesken. Ohjelmavalmistelussa tulee säilyttää molempien edustus kaikissa vaiheissa. Tekstiehdotus: "Kuntatalousohjelman valmistelevat Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto yhdessä.."

Myös kuntatalouden kehitysarvio tulee laatia yhdessä Kuntaliiton kanssa. Kuntatalousohjelma ei saa olla liikaa valtion ohjausväline vaan sen tulee perustua myös kuntien (Kuntaliiton) toteamiin selkeisiin epäkohtiin. Myös valtion toimia kuntien suhteen on voitava arvioida kriittisesti kuntatalousohjelmassa.

Kuntavaalien ja valtuuston toimikauden alkamisen ajankohdan muuttamisesta (15 §); valtuuston toimikauden aikaistaminen on valtuustokauden ensimmäisen talousarvion valmistelun ja siitä päättämisen näkökulmasta perusteltu, mutta sotkee tilinpäätöksen käsittelyä.

Valtuuston kokoa koskevasta sääntelystä (16 §); ei ole lausuttavaa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaikuttamistoimielimiä kuten nuorisovaltuustoa koskevista ehdotuksista (5 luku); esitys on pääosin hyvä ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen kannatettavaa, mutta nuorisovaltuustoa ei ole koettu toimivaksi tavaksi toteuttaa lasten ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Lasten ja nuorten vaikuttaminen pitää lähteä lasten ja nuorten ajatusmaailmasta käsin, jolloin tulee etsiä keinoja, millainen vaikuttamiskanava innostaa sekä sitouttaa lapsia ja nuoria. Kuuleminen ja vaikuttaminen tulee rakentaa osaksi kunnan olemassa olevaa toimintaa.

Lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanava tulee varmistaa rakenteellisin toimenpiteiden, mikä tarkoittaa sen kaltaista avointa järjestelmää, jossa kunnan päätöksenteossa lapset ja nuoret ovat huomioitu osana päätöksentekoa. Nuorisovaltuusto jää usein irralliseksi osaksi, joka perustetaan virkamiesjohtoisesti lain velvoittamana.

Lasten ja nuorten vaikuttamisen ja kuulemisen vastuuta ei tule jättää lapsille ja nuorille. Tärkeänä osana toimii usein kunnan nuorisotoimi, mutta tärkeää olisi myös poliittisten päättäjien sitouttaminen toimintaan. Kunnan päättäjien ja esittelijöiden tulisi tuoda asioita lasten ja nuorten kuultavaksi. Päätöksenteossa ei tällä hetkellä ole paikkaa, jossa lasten ja nuorten kuuleminen sujuisi mutkattomasti. Lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanava toimii silloin, kun sen kanavan molemmat päät ovat sitoutettu toimintaan.(nuorisotoimen antama lausunto)

Kunnan toimielinorganisaation ja johtamisen vaihtoehtoisista organisointitavoista (31, 34 ja 38 §); lain on mahdollistettava erilaiset, paikallisista olosuhteista lähtevät ja tarkoituksenmukaiset organisointitavat.

Alueellisia toimielimiä koskevista ehdotuksista (37 §); ei ole huomautettavaa.

Kuntastrategia (39 §) ; on kannatettavaa, että kuntastrategian merkitystä korostetaan säätelyvelvoitteella.

Kunnanhallituksen ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä (40 ja

41 §); ei ole huomautettavaa.

Johtajasopimuksesta (43 §); ei ole huomautettavaa.

Omistajaohjaus ja kuntakonsernin johtamista koskeva ehdotus (6 §, 47-49 §); on hyvä, että esityksellä selkeytetään uuden säätelyn kautta kunnan omistajaohjausta ja myös se, että näkökulmaa on laajennettu ottamalla huomioon kunnan kokonaisuus määriteltäessä tytäryhteisön toiminnasta ja kuntakonserniohjeistuksesta. Pykälän 49 alkuun olisi hyvä lisätä selvennykseksi, että kuntakonsernia johtaa kunnanhallitus.

Kuntakonsernin johtaminen eriytetään esityksessä entistä selkeämmin liiketaloudellisiin perusteisiin rakentuvista konserneista. Yksityissektorin konserneissa juridisesti itsenäisten tytäryhtiöiden merkitys on käytännössä rajoitettu, kun päätökset tehdään koko konsernin kokonaisedun näkökulmasta. Konserni-intressi ohittaa tytäryhtiöiden intressin, tytäryhtiöiden hallitustyöskentely keskittyy osakeyhtiölain pakollisiin tehtäviin ja konsernijohto käyttää tosiasiallista määräysvaltaa yhtiöissä.

Kuntalain uudistuksessa kuntakonserni johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää selkeytetään, mutta erilaisista lähtökohdista johtuen, se rakentuu monimutkaisemmaksi. Konsernijohto erotetaan tytäryhtiöiden hallitustyöskentelystä jääviyssäädöksellä. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan kaksoisroolin poistamisella, jossa sama henkilö voi olla vastaamassa oman toimintansa valvonnasta. Konsernijohtoon tulee omistajaohjauksen keinoin huolehtia, että tytäryhtiöissä huomioidaan konserni-intressin ensisijaisuus ja konsernin kokonaisuus. Omistajaohjauksen keskeisiksi välineiksi muodostuvat yhtiöjärjestys, konserniohjeet, perussopimus, osakassopimus, henkilövalinnat sekä ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöissä edustavalle henkilölle. Konsernijohtoon on kuitenkin mahdollista järjestää puhe- ja läsnäolo-oikeus tytäryhteisöjen kokouksiin vahvistamaan vuorovaikutusta. Edellä esitetyistä syistä johtuen lakia säädettäessä on syytä tiedostaa, että kuntakonsernien johtaminen muodostuu parhaassakin tapauksessa selvästi jähmeämmäksi ja konfliktialttiimmaksi kuin yksityissektorin konserni. Kokonaisvaltainen konsernijohtaminen saattaa muodostaa hyvinkin suuren asiakirjamassan, jonka tytäryhtiöiden johtoon taas tulisi hallita. Konsernivalvonta ja toiminnan seuranta muodostuu helposti liian jälkikäteiseksi ja asiakirja- ja raporttivetoiseksi.

Kuntien yhteistoimintaa koskevista ehdotuksista (8 luku) ei ole huomautettavaa.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen ehdotetuista muutoksista, erityisesti kunnanhallituksen osalta tytäryhteisöjen hallituksen jäseniä ja puheenjohtajistoa koskevista ehdotuksista (74 § 1 ja 4 mom.) esitetyt säädökset ovat perusteltuja.

Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa ja luottamushenkilön oikeutta saada vapaata työstään koskevista ehdotuksista (81 ja 82 §); ei ole huomautettavaa.

Sidonnaisuuksista ilmoittamisesta (85 §); sidonnaisuuksista ilmoittaminen ja sidonnaisuusrekisterin ylläpitäminen on hyvin perusteltu ja lisää luottamusta hallintoon.

kunnallisen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista ehdotuksista (19 § 2 mom. ja 83 § 3 mom.); ei ole huomautettavaa.

Otto-oikeuden rajaamista kunnanhallitukselle (93 §); lain muutos tältä osin on perusteltu ja yksinkertaistaa otto-oikeuden sääntelyä.

Toimielinten sähköisiä päätöksentekotapoja koskevista ehdotuksista (99-101 §) sekä kunnan ilmoitusten, kunnan toimintaa koskevien tietojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta tietoverkossa (109 ja 110 §, 141 §); esitykset ovat perusteltu otettaessa huomioon tietotekninen kehitys.

Alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ulottamisesta kuntayhtymiin (111 §); alijäämien kattamisvelvoite on julkisen talouden kestävyysvajeen näkökulmasta perusteltu ja käytännössä viiden vuoden aika alijäämien kattamiseen on riittävä, myös velvollisuuden ulottaminen kuntayhtymiin on perusteltua.

Alijäämän kattamisvelvollisuus on kuitenkin vain yksi osa kuntatalouden tasapainon tarkastelua. Verokattoa, menokattoa tai lainakattoa ei kuntalain uudistuksessa olla säätämässä. Sääntely ei hillitse kuntien lisävelkaantumista, ellei sitten kiristettyä poistosuunnitelman suositusta määrätä erikseen pakollisesti noudatettavaksi. Yhdessä alijäämän kattamisvelvollisuuden kanssa tämä edellyttäisi kasvattamaan vuosikatteita. Investointien omarahoitusosuudet kasvaisivat, ellei investointiohjelmia samalla paisutettaisi, mikä jäisi edelleen kuntien omaan harkintaan. Alijäämän kattamisvelvollisuudessa tarkastellaan aluksi vain peruskuntaa. Kriteereissä siirrytään konsernitason tietoihin vuonna 2017, mikä estää alijäämien näennäisen kattamisen muiden konserniyhteisöjen kustannuksella.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyistä (119 ja 120 §); säädökset ovat loogisia alijäämän kattamisvelvoitteen kanssa ja kriteerit vastaavat nykyistä sääntelyä, joten tässä mielessä esitys on perusteltu.

Tarkastuslautakuntaa koskevista ehdotuksista (122 §); sääntelyssä korostuu tarkastuslautakunnan tehtävä nimenomaan tuloksellisuuden arvioinnissa, johon ei kuulu operatiivisen toiminnan arviointi. Tämän näkökulman korostaminen on perusteltua. Tarkastuslautakunnan rooli ja tehtävät kuntakonsernin tarkastuksen yhteensovittamisessa vaativat kuitenkin vielä täsmennystä.

Tilintarkastuksesta (123 §) ja tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (125 §); esitykset ovat perusteltuja.

Kunnan toimintaa markkinoilla koskevista ehdotuksista kuten kunnan myöntämien lainojen, takausten sekä vakuuksien rajoittamisesta, kunnan kiinteistön luovutuksesta ja julkisen palvelun velvoitteesta (15 luku); esitetty sääntely selkeyttää nykyistä tilannetta ja ovat hyvin perusteltuja.

Kunnalla ei ole muuta kommentoitavaa lakiluonnokseen.

Päätös

Ma. hallintokoordinaattori Aleksi Saukkoriipi esitteli asiaa kokouksessa, jonka jälkeen kunnanhallitus keskusteli asiasta.

Päätösehdotus hyväksyttiin lisäyksellä, että hallitusohjelman ja budjettiriihen 2013 hengen mukaisesti kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrää ei tule lisätä.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa

Pälkäneellä 25.8.2014

Hallintosihteeri


Tuula Alhainen

Jakelu

Valtiovarainministeriö